



Referència	AIN-2015/136
Objecte	Informe sobre proposta d'acord per la que s'encarrega a Barcelona de Serveis Municipals, S.A. la constitució i gestió d'un equip d'agents cívics, amb les funcions i en el marc de les prescripcions de l'annex.
Sol·licitant	Gerència de Prevenció seguretat i Mobilitat.
Lletrada	Maria Massana
Data	4 de febrer de 2015

I. Antecedents.

Es sotmet a informe una proposta d'encàrrec de gestió a BSM, S.A. per la constitució, amb caràcter temporal, i la gestió d'un equip d'agents cívics, amb les funcions i en el marc de les prescripcions de l'annex de la proposta. Aquest annex atribueix als anomenats agents cívics les funcions següents:

- a. Realitzar en l'àmbit de la mobilitat accions de comunicació, informació sobre els usos de les vies públiques municipals i de suport material a l'ordenació del trànsit quan els siguin encarregades i d'acord amb les instruccions de Guàrdia Urbana.*
- b. Realitzar accions de divulgació i promoció de la cultura cívica espais públics i esdeveniments que els siguin encarregades contribuint a millorar els estàndards de convivència i a la percepció de seguretat de la ciutadania.*



II. Consideracions jurídiques.

1. Competència de l'Ajuntament de Barcelona

La competència en matèria de mobilitat està expressament reconeguda pel règim especial del municipi de Barcelona, al capítol V del títol II de la Llei 1/2006, de 13 de març, i als articles 93 i següents de la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona (CMB). Així mateix, les accions de divulgació i promoció de la cultura cívica entre les persones en els espais públics troben acollida en la competència municipal que sustenta la regulació de l'article 129 de la CMB, i en els articles 139 i següents de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL).

En matèria de cultura cívica, l'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona (BOP Barcelona 24-1-2006) acull la figura dels agents cívics a l'article 77, com les persones que per encàrrec de l'Ajuntament, realitzin serveis a la via pública, amb funcions de vigilància de l'Ordenança, i que quan correspongui, demanin a la Guàrdia Urbana que exerceixi les funcions d'autoritat que té reconegudes per l'ordenament jurídic. Malgrat aquesta previsió, la proposta no es fonamenta expressament en la figura de l'article 77.

Vista la normativa esmentada, s'aprecia que l'Ajuntament de Barcelona té competència en les matèries que afecten la tasca de l'agent cívic descrites en la proposta i, en tot cas, les activitats que es pretenen desenvolupar amb l'encàrrec de gestió tenen cabuda en la clàusula general de competències que contempla l'article 58.3 de la CMB i l'article 3 de la Llei 1/2006.

2. Encàrrec de gestió:

L'encàrrec de gestió a entitats que siguin mitjà propi el trobem previst als articles 4.1.n) i 24.6 del Reial Decret Legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, que aprova el text refós de la Llei de contractes del sector públic (TRLCSP). Aquests articles exclouen l'encàrrec de gestió de l'àmbit d'aplicació de la legislació de



contractes del sector públic, sempre i quan l'encàrrec es faci a una entitat que tingui la condició de mitjà propi i servei tècnic de la que el formula, i amb subjecció a les condicions previstes en ambdues normes:

- Que l'entitat del sector públic a qui es formuli l'encàrrec sigui considerada mitjà propi i servei tècnic del poder adjudicador que formula l'encàrrec perquè realitza la part essencial de la seva activitat pel poder adjudicador, i perquè el poder adjudicador ostenta sobre l'entitat un control anàleg al que podria exercir sobre els seus propis serveis i, pel cas de tractar-se de societats, el seu capital ha de ser íntegrament públic.
- Sempre s'entendrà que el poder adjudicador exerceix sobre un ens un control anàleg al que podria exercir sobre els seus propis serveis, si pot conferir-li encàrrecs de gestió que siguin d'execució obligatòria per l'ens, d'acord amb les instruccions fixades unilateralment per l'entitat encomanant, la retribució de les quals es fixi per referència a tarifes aprovades per l'entitat pública de la que depengui.
- Els contractes que celebrin les entitats que tinguin la condició de mitjà propi i servei tècnic per la realització de les prestacions objecte de l'encàrrec de gestió quedaran sotmesos a la legislació de contractes del sector públic, en els termes establerts per l'article 4.1.n del TRLCSP.

Els estatuts de l'entitat mercantil Barcelona de Serveis Municipals, S.A. (BOP Barcelona, 9-10-2003) estableixen que el seu capital és íntegrament de l'Ajuntament de Barcelona (art. 1). L'objecte social (art. 2) de BSM, S.A. estableix que li correspon el desenvolupament d'una sèrie d'activitats municipals que li hagin estat o li siguin encomanades per l'Ajuntament de Barcelona, activitats entre les quals hi trobem les relacionades amb la mobilitat viària a Barcelona. Així mateix, l'objecte social de BSM comprèn la dinamització i gestió d'activitats lúdiques, turístiques, en general d'acord amb els encàrrecs concrets que li facin els òrgans de l'Ajuntament de Barcelona.

Per l'anterior, cal considerar BSM, S.A. societat mercantil mitjà propi de l'Ajuntament de Barcelona, amb competència per assumir l'encàrrec segons allò que estableixen els seus estatuts.



Les condicions de l'encàrrec de gestió es concreten en el document anomenat "prescripcions generals" annex a la proposta, que es refereix a l'objecte i la finalitat, les funcions dels agents cívics, la durada de l'encàrrec que es fixa en 3 anys, prorrogable per un termini igual, els mitjans, el marc de la gestió de les activitats dels agents cívics i la coordinació de les seves funcions, la coordinació i protocol de les demandes, el finançament de l'activitat, les funcions de BSM, les obligacions de BSM, les causes de finalització, i les facultats de l'Ajuntament.

3. Limitacions a la capacitat de contractació de personal de les empreses públiques.

Referida a la contractació de personal per les societats mercantils públiques l'any 2015, la disposició addicional 15a de la Llei 36/2014, de 26 de desembre, de Pressupostos Generals de l'Estat per a l'any 2015, estableix:

"Uno. En el año 2015, las sociedades mercantiles públicas a que se refiere el artículo 20 apartado Uno de esta Ley, no podrán proceder a la contratación de nuevo personal.

Esta limitación no será de aplicación cuando se trate de contratación de personal, funcionario o laboral, con una relación preexistente de carácter fija e indefinida en el sector público estatal, autonómico o local en el que, respectivamente esté incluida la correspondiente sociedad mercantil. Los contratos celebrados al amparo de lo establecido en este apartado generarán derecho a seguir percibiendo, desde la fecha de su celebración, el complemento de antigüedad en la misma cuantía que se viniera percibiendo en el Departamento Ministerial, Organismo Público, sociedad, fundación o consorcio de procedencia.

Solo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables, podrán llevar a cabo contrataciones temporales.

Además, las sociedades mercantiles públicas que hayan tenido beneficios en los últimos tres ejercicios podrán realizar contratos indefinidos con un límite del 50 por ciento de su tasa de reposición, calculada conforme a las reglas del artículo 21.Uno.3 de esta Ley."

L'apartat ú citat té caràcter bàsic, i obre la possibilitat a que les societats mercantils públiques puguin contractar nou personal en els dos supòsits expressats: un primer, per cobrir necessitats urgents i inajornables i de manera



temporal, i un segon, en cas de beneficis en els darrers tres exercicis, fins al límit del 50 per cent de la seva taxa de reposició via contractes indefinits.

En aquest punt, atès que la proposta planteja l'encàrrec en el marc d'un programa temporal, si s'escau acudir a la fórmula primera, correspondria justificar que l'encàrrec es fa per cobrir necessitats urgents i inajornables a què es refereix la disposició addicional 15a de la Llei de pressupostos.

4. Funcions i tasques que s'atribueixen als agents cívics

La proposta contempla atribuir als agents cívics les funcions següents:

- a. Realitzar en l'àmbit de la mobilitat accions de comunicació, informació sobre els usos de les vies públiques municipals i de suport material a l'ordenació del trànsit quan els siguin encarregades i d'acord amb les instruccions de Guàrdia Urbana.*
- b. Realitzar accions de divulgació i promoció de la cultura cívica espais públics i esdeveniments que els siguin encarregades contribuint a millorar els estàndards de convivència i a la percepció de seguretat de la ciutadania.*

I concreta com a tasques dels agents cívics:

- a. Desenvolupar tasques d'acompanyament i protecció escolar, i aquelles altres d'auxili material operatiu per informar de l'ús de les vies i per implementar les mesures d'ordenació de la circulació, tot d'acord amb la prèvia planificació municipal i les ordres destinades a l'ordenació dictades prèviament per la Guàrdia Urbana.*
- b. Col·laborar en el marc de les seves funcions amb la Guàrdia Urbana en els grans esdeveniments de ciutat quan els sigui encomanat, d'acord amb la planificació establerta.*
- c. Informar la ciutadania i als usuaris de serveis sobre pròpies funcions dels agents cívics.*
- d. Informar i advertir les persones en relació als aspectes que afavoreixin la convivència i les conductes de respecte a les persones i bens.*
- e. Informar els usuaris dels espais i serveis públics dels seus drets i obligacions, i comunicar les conseqüències i els beneficis que el compliment o incompliment de l'ordenament poden comportar.*



La proposta sosté que les funcions pròpies dels agents cívics no suposen l'exercici d'autoritat pública. Convé afegir que les seves funcions tampoc han d'envair l'àmbit d'actuació reservat als funcionaris públics.

En aquest sentit, l'Estatut bàsic de l'empleat públic, aprovat per la Llei 7/2007, de 12 d'abril, reserva als funcionaris públics l'exercici de funcions que impliquin la participació directa o indirecta en l'exercici de potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals de l'Estat i de les Administracions Públiques (art. 8.2).

Pel que fa al personal al servei dels ens locals, l'article 132 del Reial Decret Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, que aprova el Text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local, estableix que correspon als funcionaris de carrera l'assumpció dels llocs de treball que tinguin atribuïdes les funcions senyalades a l'article 92.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL), així com les que en el seu desenvolupament i en ordre a la classificació de llocs de treball, es determinin a les normes estatals sobre confecció de les relacions de llocs de treball-tipus.

Per remissió, l'article 92 LRBRL sobre les tasques reservades als funcionaris al servei de l'administració local:

“2. Con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario.

3. Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.”

Junt a l'esfera d'atribucions que la llei reserva als funcionaris de carrera dels ens locals, com a límit a les funcions que es poden encomanar als agents cívics, les tasques encomanades a aquests agents no poden envair les pròpies de la Guàrdia Urbana, com a policia local de la ciutat. La Llei Orgànica 2/1986,



de 13 de març, de cossos i forces de seguretat, inclou les policies locals en els cossos i forces de seguretat, amb caràcter d'agents de l'autoritat (arts. 2 i 7), contempla el seu estatut (art. 6), i al títol dedicat a la policia local conté la relació de funcions a exercir per la policia local (art. 53), que es reproduïxen:

“1. Los Cuerpos de Policía Local deberán ejercer las siguientes funciones:

a) Proteger a las autoridades de las Corporaciones Locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.

b) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.

c) Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.

d) Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.

e) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley.

f) La prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.

g) Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad.

h) Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.

i) Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.”

Amb idèntic contingut pel que fa a les funcions, l'article 11 de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de policies de Catalunya.

Els Tribunals han tingut ocasió d'estudiar els límits a què obliga l'anterior legislació sobre funció pública al configurar les funcions i tasques de personal



que actuen a l'espai públic, en l'esfera de la mobilitat i el civisme. En aquest sentit, és oportú citar les sentències del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia de dates 15 de juliol de 2008 (JUR 2009\15607) incideix en el límit que suposa el contingut de l'article 53 de la Llei Orgànica 2/1986, i la sentència d'aquest mateix Tribunal de data 5 de maig de 2009, en el sentit que no és possible atribuir funcions d'autoritat, de manera directa o indirecta, a aquest personal, (com ho és per exemple l'ordenació de la circulació).

L'atribució de funcions als agents cívics ha de respectar els límits que suposa la legislació i la jurisprudència citada en els paràgrafs anteriors.

5. Contingut econòmic de la proposta.

En atenció a la transcendència econòmica de la proposta d'encàrrec de gestió, aquest hauria de comptar amb la corresponent memòria econòmica, i amb l'informe preceptiu de la Intervenció municipal d'acord amb l'article 73 de la Llei 1/2006, de 13 de març, i l'article 214 del Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 56 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals.

6. rgan competent.

L'òrgan competent per a l'adopció de l'acord és la Comissió de Govern, de conformitat amb allò que estableixen l'article 16.e CMB i l'article 49, primer 16 del Reglament orgànic municipal.

III. Conclusions.

S'informa favorablement la proposta d'encàrrec de gestió a BSM, S.A., sense perjudici de les consideracions realitzades en el present informe.

Vist i plau,

Maria Massana Marbà

Manuel Mallo Gómez



**Ajuntament
de Barcelona**

GERÈNCIA DE RECURSOS
Direcció dels Serveis Jurídics
Direcció de l'Àrea de Règim Jurídic

Pl. Carles Pi i Sunyer, 8-10, 1a planta
08002 Barcelona
Tel. 93 402 33 92
Fax 93 402 34 67

lletrada
Jurídica

director de l'Àrea de Règim